

【巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接】

从“超常规”到“常规化”:驻村帮扶如何助推乡村治理现代化

王晓毅^{1,2},阿妮尔²

(1. 中国社会科学院大学 社会学院,北京 102488;2. 中国社会科学院 社会学研究所,北京 100732)

摘 要:驻村帮扶不仅仅是向农村派驻工作队,而是一整套的制度设计。向农村派驻工作队是党的农村工作传统,但是精准扶贫时期的驻村帮扶与原有的干部下乡和农村工作队在时间节点、制度安排和作用上都有所差别。精准扶贫既处于全面建成小康社会的关键时期,也处于中国乡村向社会主义现代化的转折时期,驻村帮扶的短期效果体现为精准扶贫目标的实现,长期效果则助推了乡村治理现代化。驻村帮扶所带来的政府公共服务职能提升、行政资源下沉基层、顶层决策与群众参与的有机融合以及村级治理能力提升是乡村治理现代化的方向。在乡村振兴中,需要不断提升乡村治理现代化的水平,从制度上实现稳定的组织振兴。

关键词:驻村帮扶;乡村治理;现代化

中图分类号:D262.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)06-0062-09

从 2013 年开始,大约 300 万名来自行政、事业和国有企业单位的干部被派驻到精准扶贫第一线。习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话中指出:“我们集中精锐力量投向脱贫攻坚主战场,全国累计选派 25.5 万个驻村工作队、300 多万名第一书记和驻村干部,同近 200 万名乡镇干部和数百万村干部一道奋战在扶贫一线,鲜红的党旗始终在脱贫攻坚主战场上高高飘扬。”^①驻村帮扶对实现精准脱贫目标发挥了重要作用。

向乡村派驻工作队是中国共产党农村工作的传统^②,但是精准扶贫处于中国农村现代化的时间节点上,因此派驻的工作队与过去完成单一目标的农村工作队不同。驻村帮扶是乡村治理现代化的尝试,邓燕华等^[1]指出,作为“具身的国家”,驻村工作队不仅可以有效地达成多重治理目标,而且在与村民一次次的“际会”中使国家和社会更清晰地“看见”彼此;张国磊^[2]也同样看到,第一书记制度一方面重塑了国家与基层社会的互动关系,另一方面推动了底层实践成为乡村治理的重心。驻村帮扶所体现的是政府职能转变,资源下沉乡村,顶层决策与民主参与、民主决策的融合,以及村级治理能力的提升。在推进乡村振兴中,需要借鉴驻村帮扶的经验,持续推进乡村治理现代化,实现打造永不离开的工作队的目标。

一、精准扶贫:驻村帮扶的任务

进入 21 世纪,国家对农业农村问题高度关注,从 2004 年开始连续发布的多个中央一号文件都在部署“三农”工作。为推动农村发展,许多地区都采取向乡村派驻第一书记或驻村工作

收稿日期:2021-08-09

基金项目:中国社会科学院创新工程“乡村振兴与新时代农村社会治理(2020—2022)”

作者简介:王晓毅,男,中国社会科学院大学社会学院教授,中国社会科学院社会学研究所研究员;阿妮尔,女,中国社会科学院社会学研究所博士后。

① 参见《习近平:在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,2021 年 2 月 25 日。

② 李里峰^[3]通过对华北地区土改工作队的考察,认为工作队是国家权力的一种非常规运作。

队的措施,以加强村级领导能力,促进农村发展。典型的如福建南平早在 2000 年前后就向贫困村派驻科技特派员和第一书记^①;安徽在实施精准扶贫之前就已经向贫困村派出了 4 批第一书记;广西在实施精准扶贫之前就从不同渠道向农村派出了多支工作队以改变农村落后面貌,人数最多时达到 8 万人;陕西则在“两包一联”的基础上,由组织部和扶贫办向贫困村派出驻村帮扶工作队。

2013 年底,习近平总书记在湖南首次提出实施精准扶贫战略,随后中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,明确提出:“健全干部驻村帮扶机制。在各省(自治区、直辖市)现有工作基础上,普遍建立驻村工作队(组)制度。可分期分批安排,确保每个贫困村都有驻村工作队(组),每个贫困户都有帮扶责任人。”随后开始大规模向贫困村派驻驻村帮扶工作队和第一书记,驻村帮扶的力量不断增强。从 2013 年到 2020 年,驻村帮扶工作队的数量从不足 10 万支增加到 25 万余支,驻村工作队员的数量从 30 多万人增加到近 90 万人,第一书记的数量也从 5 万多人增加到 23 万余人(表 1)。

表 1 驻村帮扶力量逐渐增强

驻村帮扶	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
驻村工作队/支	98283	117164	125416	160445	178736	241603	254688	253365
驻村工作队员/人	318830	400083	481248	606620	737480	897019	917874	887684
第一书记/人	55178	91681	160805	178736	230021	206820	216605	233615

资料来源:国务院扶贫开发领导小组办公室政策法规司。

在精准扶贫的 8 年中,驻村帮扶从广泛覆盖到精准帮扶,其派驻方式、管理机制和目标责任都经过了不断的完善。大体上来说,驻村帮扶经历了从广泛派驻到精准派驻、从粗放管理到精细管理的过程,驻村帮扶工作队也经历了从被动派驻到主动发挥作用的过程。具体而言,驻村帮扶经历了四个阶段:

第一阶段(2013—2015 年):推动全覆盖的驻村帮扶。向贫困村大规模派驻驻村帮扶干部始于 2012 年;2013 年底,全国在岗驻村工作队 9.8 万余支,在岗驻村干部约 31.9 万人。中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》以后,各地按照中共中央要求,加大了对贫困村驻村工作队的选派力度。到 2015 年 7 月,实现了每个贫困村都有第一书记和驻村工作队。

第二阶段(2015—2017 年):完善制度建设,提升帮扶效果。从 2015 年实现贫困村驻村帮扶全覆盖以后,工作重点转向解决部分选人不优、管理不严、作风不实、保障不力等问题。比如有些派驻机构将没有工作经验或工作不积极的干部派驻到村,有些驻村帮扶干部仍然兼任原单位职务,有些驻村工作队还未真正在村里住下来。针对这些问题,2017 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》,要求驻村工作队一般不少于 3 人,每期驻村时间不少于 2 年;干部驻村期间党组织关系转到村里,不承担原单位工作;脱贫攻坚期内,所有驻村工作队不得撤离,帮扶力度不能削弱。驻村工作队选派机关强化了扶贫意识,将能力强的干部派驻到扶贫第一线,绝大多数贫困村第一书记、驻村工作队队长都是由处科级干部或后备干部担任的。

第三阶段(2017—2018 年):加强培训,提升能力。为了提升驻村帮扶干部的能力,解决部分干部缺乏基层工作经验、对扶贫工作不熟悉的问题,各级党委政府加强了对驻村帮扶干部的

① 时任福建省省长的习近平^[4]同志高度评价了向农村派驻帮扶干部的南平经验,指出:“选派干部到农村基层工作,是解决现阶段农村工作难题的有效措施”,“南平市通过选派机关干部到农村基层工作,加强了农村基层组织对农村经济和社会发展的领导,……将党的路线方针政策落实到了农村工作的关键环节,落实到了群众的心坎上,许多农村工作的难题也就迎刃而解了。”

培训。2018年4月,国务院扶贫办会同中央组织部出台《关于聚焦打好精准脱贫攻坚战加强干部的教育培训的意见》,指导各地加强驻村干部的教育培训。通过大规模的培训,解决了驻村帮扶干部想干不会干的问题。

第四阶段(2018—2020年):稳定队伍,高质量完成脱贫攻坚任务。2019—2020年是脱贫攻坚最后时期,贫困县、贫困村纷纷摘帽,越来越多的贫困户出列。在这种形势下,为了解决“松劲懈怠、精力转移”等问题,国务院扶贫办严格落实摘帽不摘帮扶的要求,保持驻村队伍稳定。尤其在2020年,面对疫情防控和脱贫攻坚收官的新形势、新任务,国务院扶贫办印发《关于积极应对新冠肺炎疫情影响切实做好驻村帮扶工作的通知》,要求全国驻村队伍思想稳定、人员稳定、工作稳定。

驻村帮扶打通了精准扶贫的“最后一公里”,为脱贫攻坚提供了重要的人才保障。驻村帮扶不仅在精准扶贫时期具有重要意义,而且在巩固拓展脱贫攻坚成果、实施全面乡村振兴战略方面,也具有不可替代的作用。早在2019年初,习近平总书记就提出贫困县在摘帽以后要做到“四不摘”,其中就包括摘帽不摘帮扶。在实现精准扶贫目标以后,中共中央办公厅印发《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》,对全面实施乡村振兴战略时期的驻村帮扶作出部署,强调“健全常态化驻村工作机制,为全面推进乡村振兴、巩固拓展脱贫攻坚成果提供坚强组织保证和干部人才支持”;明确指出“对脱贫村、易地扶贫搬迁安置村(社区),继续选派第一书记和工作队,将乡村振兴重点帮扶县的脱贫村作为重点,加大选派力度”。将建强村党组织、推进强村富民、提升治理水平、为民办事服务作为第一书记和工作队的主要职责任务。

作为精准扶贫的重要机制创新,驻村帮扶不会随着脱贫攻坚任务的完成而终止。精准扶贫是一场超常规的社会运动,短期内派驻大量干部深入贫困村贫困户带有超常规的社会运动特色,但是驻村帮扶更是在中国农村转型背景下所进行的一次社会治理现代化尝试,因此驻村帮扶不仅仅是完成脱贫的任务,更是要推进乡村治理的现代化。

二、基层治理现代化:驻村帮扶的成效

现代化往往被认为是与经济发展水平相关的,经济发展水平高,现代化水平也会相应提高,经济发展水平低,现代化水平也相应较低。但是社会治理的现代化水平与经济发展水平可能存在不同步现象,这反映在中国贫困地区的贫困治理机制中。通过精准扶贫的推动,一整套现代化的贫困治理机制在贫困地区被建立起来,贫困县、贫困村的治理现代化水平迅速提高,而治理现代化直接推动了脱贫攻坚的胜利。在脱贫攻坚中,治理现代化体现为政府公共服务职能提升、资源下沉基层、行政动员与村民参与密切融合,以及基层社会自我发展能力提升。

(一)提升政府公共服务职能

提供公共服务被明确为政府尤其是基层政府的最重要职能。中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确指出:“必须健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公共服务制度体系,尽力而为,量力而行,注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,保障群众基本生活。”这标志着基层政府治理职责的重大转变,特别是在贫困地区,提供完善的公共服务,任务艰巨,对基层政府提出了更高的要求。

自20世纪80年代以来,农村基层政府的工作重心几经变化。在改革初期,基层政府的财政收入很少,特别是贫困地区的基层政府经常是入不敷出。财政收入无法保障基层政府的正常运行,甚至无法维持工作人员薪酬发放,因此基层政府将征收税费作为主要的工作任务,能否完

成税费征缴任务往往成为衡量基层组织工作表现的指标。在征收税费的过程中,产生了大量的社会冲突和上访^[5]。进入21世纪,国家停止了农业税和农村大部分费用的征收,基层政府需要依靠争取建设项目来提升当地的经济水平和发展水平,增加财政收入,GDP成为考核基层干部的硬指标。地方政府为维持行政体系的运行,增加政绩,须围绕中心任务开展工作。周飞舟^[6]认为,税费改革以前,地方政府更加关注如何从农民那里汲取资源;税费改革以后,地方政府与农民的关系变得疏远,更侧重争取项目。斯科特^[7]曾指出,对于农民的征收或汲取是传统国家的最主要目标,如果一个地区不能为国家的税收作出贡献,那么国家就不会对其关注。由此,农村税费改革在一定程度上影响了基层政府提供公共服务的职能。在取消农业税以后,国家对农业农村的支持不断增加,特别是在贫困地区,基层政府开始承担越来越多的公共服务职能;在开展精准扶贫以后,国家对贫困地区农村的投入空前增加,贫困地区基层政府工作重心转向扶贫,脱贫成为基层政府重中之重的工作任务。在脱贫攻坚中,地方政府采取措施促进当地产业发展、优先保障贫困户的利益,同时改善贫困地区基础设施,完善教育、医疗和社会保障,以脱贫攻坚统领社会经济发展。关注民生、保障低收入群体的利益成为衡量基层政府工作表现的主要指标。为人民服务的宗旨落实到提供公共服务的具体职责上。提供公共服务正是现代国家的职责,从这个意义上说,精准扶贫促进了地方政府工作重心的转移,将公共服务纳入社会治理的工作范畴。

(二) 助推政府工作重心下沉基层

基层政府是直接服务群众的,但是过去政府的工作重心往往在上层,出现“上面千条线,下面一根针”的现象,面对众多的上级政府部门,基层干部经常疲于应付,真正用于服务群众的时间反而不多,出现不同程度的群众办事难的现象。基层政府服务能力和服务意识不强,经常导致上级决策无法在基层真正落实。与农民关系最密切的村干部并非专职干部,他们本身是农民,不仅要管村里的事,还要忙着家庭经营,群众办事找不到村干部的现象并不少见。特别是在贫困地区,由于村干部年龄偏大、文化水平偏低,其工作难以满足群众要求。精准扶贫彻底改变了这种现象,大量干部通过不同方式被派驻到贫困村,吃住在贫困村,与贫困户密切联系,大大充实了基层的领导力量。在贫困村,不仅有驻村帮扶工作队和第一书记,还有乡镇干部通过包村负责的形式,承担贫困村脱贫的责任。村党支部、村委会的干部被动员起来,许多村干部放弃了家庭经营时间,全身心地投入扶贫工作;企事业单位的党员干部被动员起来,与贫困户结对子、建立联系,走访贫困户,帮助贫困户解决生产生活中的问题,大量的行政资源下沉到扶贫第一线。

精准扶贫体现的精准治理不仅需要大量的信息,而且需要干部贴近群众,只有这样才能使国家直接进入农民社会,掌握客观的信息,采取适当的帮扶措施。大量干部下沉基层,直接服务群众,从国家的角度看,国家对村庄有了更清晰的把握,可以采取更加有效的帮扶措施;从农民社会角度来看,村民更能感受到国家的“在场”。在精准扶贫中所形成的行政资源下沉乡村应该被看作国家深入乡村的一个重要标志性成果。

(三) 实现政府主导与群众参与的有效结合

国家现代化的过程就是国家向基层社会延伸的过程。在传统社会中,国家受到治理能力的限制,往往难以对乡村实施直接治理,村庄按照其自身的逻辑运行,从这个意义上说,村庄具有较大的自主性。自20世纪70年代实施农村改革以来,法律赋予了村民自治的权力,但是在村民自治中,一些村庄出现治理混乱现象,少数贫困村出现村干部把持村权力、优亲厚友的现象;一些权势家庭抢占村庄的公共资源,导致乡村的矛盾增加。贫困村治理混乱的原因是多方面的,但是国家对村庄公共事务的监管不足是其中原因之一。国家强调依法治村必然促使国家政权在乡村治理中发挥更重要的作用,精准扶贫充分发挥了政府主导作用,在资源下沉的同时,强化国家对扶贫工作的主导,保障顶层设计能够在基层得以实现。从扶贫目标群体的选择,到

扶贫措施的落实,精准扶贫无不体现了决策层的政策设计。通过五级书记抓扶贫、扶贫任务层层分解和严格的监督检查,精准扶贫发挥了中国集中力量办大事的制度优势。但是仅仅依靠各级政府的努力是不够的,精准扶贫任务的完成还需要广大群众的积极参与。精准扶贫高度重视群众参与,创新了群众参与方式。所有的决策过程都是公开透明的,从扶贫对象的选择、扶贫措施的落实到扶贫效果的评估,每一项都有村民的积极参与,群众满意是扶贫中最重要的成效指标。

参与式扶贫被国际机构引入中国以后,参与就成为发展中的一个重要口号在乡村发展中被广泛使用,参与式发展的核心就是尊重农民的意见,学习农民的知识,让农民参与决策。总的来说,参与式的概念尽管很流行,但参与式方法流于形式的现象普遍存在^[8]。参与式没有真正推动群众参与的原因是多方面的,但是缺少制度保障是其中一个重要的原因。自下而上的参与必须得到自上而下的制度保障,自上而下的政策落实和自下而上的群众参与的有效结合不是二者简单的相加,而是互为支持,群众参与为政策落实提供了基础,而自上而下的政策落实为群众参与决策提供了保障。在脱贫攻坚的整个过程中,自上而下的制度建设为群众参与扶贫的决策和行动创造了良好的环境。

(四)提高贫困村治理能力

自改革开放以来,“三农”问题受到高度重视,农业技术水平不断提高,农民收入不断增加,但是农村衰落却很严重,特别是在贫困地区。中国在改革开放以后,农村人口不断外流,特别是青壮年劳动力外流,造成乡村空心化、人才外流,使乡村治理陷入困境。一方面,农村人口外流以后,村庄留守人口多是老年人和妇女,作为社会共同体的村庄难以发挥共同体的作用,不仅使产业难以发展,而且使乡村的社会文化生活陷入困境。另一方面,村庄人口外流也带来乡村治理问题,大多数贫困村没有集体经济,缺少资金支持的村级组织在村庄中难以发挥作用;大量青壮年劳动力外流还造成村干部的老龄化和文化水平偏低,有文化的年轻人宁可外出打工,也不愿做村干部,作为社会生活单元的村庄困难重重。实施精准扶贫战略以后,针对贫困的问题,各级组织加强了村级组织能力建设,通过发展产业、增加农村就业,使更多的人返乡创业,空心化的村庄比过去多了人气;在促进人才回乡的基础上,贫困村采取措施,吸引有知识有能力的人回村担任村干部,受过大学教育的年轻人、有外出务工经验的企业家和农民工开始回村,担任村干部,村级组织得到充实,干部逐渐年轻化和知识化;在精准扶贫过程中,贫困村的经济得到长足发展,到2020年底全国贫困村的村均集体经济收入超过12万元。稳定的集体经济收入缓解了很多村级组织过去没钱办事的困境,有越来越多的村干部想为群众办实事,也能够为群众办实事,村级组织提高了自我保障和服务群众的能力。

传统的村庄治理依靠亲属网络和邻里关系,在互惠的背景下,通过非正规的治理方式维持村庄的稳定与和谐。近代以来,国家政权不断向基层社会延伸,并在精准扶贫过程中得到体现。国家承担乡村的公共服务职能,由此导致社会治理重心下沉基层,形成了自上而下的服务与自下而上的参与相互融合和相互支持。驻村帮扶是这个历史过程中的一部分,与以往运动式的农村工作队不同,驻村帮扶不仅仅为完成短期目标,更要成为乡村治理现代化的重要手段。

三、永不离开的工作队:驻村帮扶的机制化

无论从派驻的形式还是从派驻的目标来看,驻村帮扶都带有超常规的特点,在规定的时间内实现规定的目标,但是在实现短期目标的过程中,乡村治理的基本机制在发生变化,而这些变化与乡村治理现代化的长远目标相契合,在考察驻村帮扶影响的时候,我们需要透过这些急剧的变革去发现那些深层的变化。

驻村帮扶的目标是实现贫困村、贫困户的脱贫,这个目标带有很强的阶段性。考核驻村帮扶的成效,首先是考核其减贫的效果,为此,多数驻村帮扶都选择产业发展作为驻村帮扶的突破口,大量驻村帮扶干部通过在村庄发展新的产业带动群众增加收入。从我们的调查中可以看到,第一书记和驻村帮扶工作队通过盘活贫困村资源、导入新的资源、打通市场等多种方式,推动了贫困村的产业发展。驻村帮扶的成效首先要体现在经济发展、收入增加方面,如果不能提高群众收入,不仅脱贫的目标无法实现,驻村帮扶也很难得到群众的信任和拥护。

但是驻村帮扶不仅仅在产业扶贫和农民增加收入方面产生影响,更重要的是在精准扶贫过程中所形成了乡村治理机制。从狭义来说,驻村帮扶主体是指以第一书记、驻村帮扶工作队名义向贫困村派驻的300多万名帮扶干部;从广义上说,驻村帮扶主体不仅限于驻村工作队和第一书记,还包括来自政府和社会的广泛进入贫困村的帮扶力量。这包括:第一,为了完成单一目标向贫困村派驻的干部。比如在建档立卡和“回头看”的过程中,各省向贫困村派出大量干部参与建档立卡和复核工作以保障建档立卡的客观、正式和准确。这些派出的干部尽管不直接属于驻村工作队,但是他们深度参与了精准扶贫的工作。第二,在精准扶贫的框架下,通过不同渠道,大量干部采取了多种形式帮扶贫困村和贫困户。典型如党员联系贫困户、单位定点帮扶。党政机关、企事业单位的党员被动员起来,与贫困户建立固定的帮扶关系,这些干部定期访问帮扶的贫困户,落实扶贫政策,解决贫困户的具体问题。第三,第一书记和驻村帮扶工作队的派出单位也承担了帮扶的责任。一些机构在向贫困村派驻工作队的时候,也向贫困县和乡镇派出扶贫干部,联系帮扶单位和贫困村,以及管理指导驻村工作队。派出机构对驻村帮扶的干部给予了许多支持,如资金筹集、项目投资、单位募捐,以及购买贫困地区的扶贫产品等。围绕驻村帮扶,一个立体的支持网络被构筑起来,由此保障了资金、项目、人员和服务能够下沉到贫困村。

驻村帮扶对于脱贫攻坚发挥了重要作用,对于巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接也同样重要。2020年初,脱贫攻坚进入决战时期,习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话中进一步明确指出:“对退出的贫困县、贫困村、贫困人口,要保持现有帮扶政策总体稳定,扶上马送一程。可以考虑设置过渡期,在过渡期内,要严格落实摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管的要求,主要政策措施不能急刹车,驻村工作队不能撤。要加快建立防止返贫监测和帮扶机制,对脱贫不稳定户、边缘易致贫户、因疫情或其他原因收入骤减或支出骤增户加强监测,提前采取针对性的帮扶措施,不能等他们返贫了再补救。”^①

2021年5月,中共中央办公厅印发的《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》,明确了重点乡村选派驻村第一书记和工作队的主要职责是建强村党组织、推进强村富民、提升治理水平和为民办事服务。如果把这个意见中对驻村帮扶责任的规定与2014年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》和2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》相比较,可以看出:在脱贫攻坚阶段,驻村帮扶的首要任务是脱贫;在巩固脱贫攻坚成果阶段,驻村帮扶要更加关注村级党组织建设和提升乡村治理水平。产业发展是脱贫攻坚和乡村振兴的重要表现,但是要实现产业振兴,组织振兴是基础,也是核心。现代化的乡村治理机制的建立是巩固脱贫攻坚成果、实现乡村振兴的前提。继续派驻第一书记和工作队的重点乡村要建立现代乡村治理机制,而全面实施乡村振兴战略需要乡村治理现代化。

从这个意义上说,建立永不离开的工作队并非从形式上保留或不保留驻村工作队,或者是工作队派驻到村还是乡镇,永不离开的工作队意味着驻村帮扶所推动的乡村治理现代化机制能够不断完善。向部分村庄继续派驻工作队是打造永不离开工作队的重要方式,持续的行政下沉

① 参见《习近平:在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,2020年3月6日。

基层、完善公共服务和强化村民自治都是乡村治理现代化的有机组成部分。

(一) 治理重心要稳定地下沉基层

乡村治理现代化的目标在于为群众提供更好的公共服务,因此国家行政力量必然向基层延伸,国家的意志要在基层得到体现,这对村级组织提出更高的要求。在村民自治的架构下,村干部的身份是农民而非专职干部,他们都有自己的产业要经营,他们的收入也更多来自家庭经营。这种非专职的身份已经不适应当今的需要,随着公共事务的增加和行政向村级延伸,村庄需要专职的干部处理村庄公共事务,村级组织的行政化就成为一种必然的选择。随着农村村干部的工作量增加,对非专职干部开始按照全职干部进行管理,要求有固定的上下班时间。这种现象已经在一些地方存在多年,近年来村干部坐班制度在许多地方得到推广。当村干部被要求全职工作以后,他们的收入也相应提高,许多地方的村庄主要干部工资已经由财政资金完全负担,成为村干部的主要收入来源。提高工资和强化全职工作制度解决了村干部工作时间投入的问题,但是没有完全解决部分村庄人才匮乏的问题。向社会公开招聘村干部,特别是招聘年轻且受教育程度较高的人才,可以解决部分村庄人才缺乏的问题。然而招聘的村干部流动性较强,难以形成稳定的干部队伍。有农村地区通过乡镇聘用、村庄使用的方法,使用乡镇编制聘用公务员充实到村,担任村党支部书记或村委会主任,从而形成稳定的村干部队伍。进入21世纪,村级干部的行政化已经逐渐成为一种趋势,这种趋势满足了农村公共事务治理的责任重大、事务繁多和国家深入乡村的要求。在乡村振兴过程中,村干部的行政化将被进一步加强。

(二) 建立与现代化相适应的村民自治机制

传统乡村的村民自治是建立在熟人社会基础上的,尽管有《中华人民共和国村民委员会组织法》的保障,但是村民自治仍然受到两方面的困扰:一方面,村民自治在实践中因制度保障不足,公共事务的决策往往受到关系、非正式制度和因人而异的对策的影响^①;另一方面,村民自治也受到基层政府的影响,因为基层政府要保证政策的贯彻落实,就需要对村干部的选拔和村干部的行为施加影响。两个方面的作用都使村民自治遇到诸多困难。乡村治理现代化需要适应变化了的村庄格局,构建与当前村庄结构相适应的村民自治机制,即清晰划定村民自治的边界,完善村民自治的制度,强化村民的公共事务参与。村庄事务包括国家和村民自治不同的职责范围,需要清晰界定国家和村民自治的责任和义务,在村民自治的范围内,最大限度地发挥村民自治的作用。在村民自治的范围内,要有完善的制度建设,要有完善并发挥实际效果的村规民约、民主决策和民主监督制度,充分发挥村务公开在村民自治中的作用。充分动员村庄的各种力量特别是村庄中的党员干部、回村的企业家和知识分子,参与村庄治理,动员各方力量,增强村庄的活力。2021年4月中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,提出要适时修订《中华人民共和国村民委员会组织法》。界定政府和村民自治组织的工作任务和工作边界,避免出现村民自治和国家行政权力交叉,应该成为其重要的修订内容。

(三) 建立以需求为导向的乡村社会服务体系

自新中国成立以来,国家开始在乡村建立以医疗、教育和农业技术服务为主要内容的服务体系。进入21世纪,国家服务体系的覆盖范围进一步扩大到养老、职业培训、文化建设等更广泛的领域。随着乡村振兴战略的实施,国家在乡村的服务体系还在不断扩展,包括产生农村养老、农村社会工作等新的服务内容。但是乡村服务往往来自不同部门,项目之间缺少衔接和维护,影响了服务效果。与城市居民高密度居住不同,乡村居民往往分散且多样,相对人口密度较

① 乡土社会的逻辑与国家的逻辑并不一致,研究者往往强调乡土社会逻辑的合理性。然而,在乡土社会的逻辑下,治理的手段多依赖“摆平”,这种治理方式面临着越来越多的困难。比如,李博和左停^[9]以贫困户识别为例,讨论了国家逻辑在进入乡土社会以后所面临的困境。国家逻辑进入乡土社会,形成了国家构建的乡土治理机制。韩志明^[10]则以群体事件治理为例,说明了其治理机制的转变。

小,服务需求多种多样。在这种背景下,需要整合多种乡村服务体系,建设综合的、能够满足乡村居民多样性需求的农村服务体系^①。

(四) 建立常态化的驻村帮扶机制

驻村帮扶应该常态化,常态化的驻村帮扶不仅提升了村庄的治理能力,也锻炼了广大干部,同时建立了村庄与外部社会联系的管道。因此,应将驻村帮扶与村级组织行政化相结合,探索多种形式的帮扶举措,建立常规化的帮扶机制,保障驻村帮扶的长期性和稳定性。驻村帮扶的目标要从产业发展转向乡村治理,重点在于支持村庄建立自治、法治和德治相互融合的乡村治理机制,推动村级党组织的能力建设。一些率先脱贫地区已经在探索新的帮扶形式,如机关党组织与农村党组织建立互帮互学的关系,在相互交流和互动中共同提高。

驻村帮扶是乡村治理现代化的一个重要环节,它提升了乡村治理的能力。要认识到驻村帮扶的长期影响,并在这个过程中推进乡村治理的现代化。

致谢:本研究得到了国务院扶贫开发领导小组办公室“精准扶贫案例总结项目”的支持,中国社会科学院社会学研究所和山东女子学院等机构的众多学者参与了项目的调查,调查得到了国务院扶贫开发领导小组办公室政策法规司和扶贫发展中心以及被调查地区的政府和扶贫干部的大力支持。

参考文献:

[1] 邓燕华,王颖异,刘伟.扶贫新机制:驻村帮扶工作队的组织、运作与功能[J].社会学研究,2020(6):44-66, 242-243.

[2] 张国磊.干部驻村、部门帮扶与跨层级治理——基于桂南Q市“联镇包村”制度运作分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(2):26-38.

[3] 李里峰.工作队:一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察[J].江苏社会科学,2010(3):207-214.

[4] 习近平.努力创新农村工作机制——福建省南平市向农村选派干部的调查与思考[J].求是,2002(16):13-16.

[5] 赵阳.从“农民负担”走向“公共财政”——从财税的视角对改革30年国家与农民关系的回顾[J].经济研究参考,2008(31):44-51.

[6] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-39.

[7] 斯科特.逃避统治的艺术[M].王晓毅,译.北京:生活·读书·新知三联出版社,2016.

[8] 郭占锋.走出参与式发展的“表象”——发展人类学视角下的国际发展项目[J].开放时代,2010(1):132-141.

[9] 李博,左停.谁是贫困户?精准扶贫中精准识别的国家逻辑与乡土困境[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(4):7-13.

[10] 韩志明.从“粗糙的摆平”到“精致的治理”——群体性事件的衰变及其治理转型[J].政治学研究,2020(5):91-100,127-128.

(责任编辑:刘浩)

^① 比如乡村书屋的建设,如果不与农业技术推广、农村生活知识普及和乡村休闲相结合,书屋的作用就无从发挥,甚至出现大量图书闲置无用的尴尬。专业化的服务往往在乡村地区无法提供有效服务,是因为乡村的服务需求多样化。因此,建立综合性的服务机构,提供需求导向的服务,对于振兴乡村具有重要意义。

From Hypernormal to Routinization: How Resident Working Mechanism in Village Boosts Rural Governance Modernization

WANG Xiaoyi, Anier

Abstract: Resident working in village not just refers to a working team, but to a whole set of system design. Sending resident working teams to village is the tradition of the Party's rural endeavors, but the resident working mechanism in village during the Targeted Poverty Alleviation period is different from the previous ones in terms of timing, institutional arrangements, and functions. The Targeted Poverty Alleviation was conducted not only in the critical period of building a moderately prosperous society in all respects, but also in the transition period of China's rural areas to socialist modernization. The short-term effect of resident working mechanism in village reflects the realization of the targeted poverty alleviation goal, and its long-term effect is reflected in the promotion of rural governance modernization. The directions of rural governance modernization would be the improvement of the government's public service functions, the sinking of administrative resources at the grassroots level, the organic integration of top-level decision-making and mass participation, and the improvement of village-level governance capabilities, which have been brought about by the resident working mechanism in village. In rural revitalization, it is necessary to continuously improve the level of rural governance modernization, and achieve stable organizational revitalization from an institutional perspective.

Keywords: Resident Working Mechanism in Village; Rural Governance; Modernization